

VU Research Portal

Het landelijk strafprocesreglement

Borgers, M.J.

published in

Delikt en Delinkwent
2011

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Borgers, M. J. (2011). Het landelijk strafprocesreglement. *Delikt en Delinkwent*, 41(7), 753-773.
<http://www.kluwer.nl:80/deeplink/resolver.jsp?id=000B4AE12>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Het landelijk strafprocesreglement²

52

I Inleiding

Op 1 januari 2011 is het ‘Landelijk strafprocesreglement voor de rechtbanken en het Openbaar Ministerie’ in werking getreden.³ Dit reglement is – zo leert de considerans – opgesteld door de strafsectoren van de rechtbanken en het openbaar ministerie, op basis van een uitvoerige gedachtewisseling waarbij ook de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) betrokken is geweest. De tekst van het reglement is goedgekeurd door het Landelijk Overleg van Voorzitters Strafsectoren (LOVS) en vastgesteld door het College van procureurs-generaal, waarna de besturen van alle rechtbanken het strafprocesreglement hebben vastgesteld als eigen reglement. Het landelijk strafprocesreglement beoogt blijkens de considerans ‘uniformiteit in de wijze van behandeling van strafzaken door de rechtbanken en het openbaar ministerie’ te bewerkstelligen, terwijl daarnaast ‘een kwalitatieve verbetering [wordt] beoogd over onderwerpen als roostering, logistiek, appointering en dossiersamenstelling’. Deze uniformerings- en kwaliteitsslag is ingegeven door het feit dat het openbaar ministerie en de advocatuur steeds meer op landelijke schaal werken. Verschillen in lokale benadering werken dan belemmerend en verwarrend. Daarnaast wordt in de considerans ook gesproken van ‘een bijdrage aan een verkorting van de doorlooptijden’. De achterliggende gedachte zal daarbij zijn dat een efficiënt verloop van het strafprocesrecht gebaat is bij een betrekkelijk strakke reglementering. Zittingscapaciteit is tegenwoordig immers te beschouwen als een schaars goed dat optimaal moet worden benut.

De inhoud van het landelijk strafprocesreglement laat zich niet in enkele zinnen samenvatten. Ik volsta daarom met een over-

1 Hoogleraar straf(proces)recht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en redacteur van dit tijdschrift.

2 Citeerwijze: M.J. Borgers, ‘Het landelijk strafprocesreglement’, *DD* 2011, 52.

3 *Stcr.* 2010, 20926.

zicht in vogelvlucht. In het reglement wordt allereerst aandacht besteed aan de afspraken die de sector strafrecht van elke rechtbank maakt met het arrondissementsparket over onder andere het aantal te behandelen zaken – neer te leggen in een convenant – en het daarmee samenhangende stramien van verschillende typen zittingen. In aansluiting daarop wordt ook het één en ander bepaald over het opstellen van zittingsroosters door de rechtbank. Een ruim aantal bepalingen is gewijd aan de werkzaamheden van de rechter-commissaris in het kader van de toetsing op grond van artikel 59a Sv, de behandeling van de vordering tot inbewaringstelling, het aanvragen van taps en het horen van getuigen. Het gaat hier veelal om heel praktische, maar daardoor niet minder relevante zaken, zoals de stukken waarover de rechter-commissaris dient te beschikken, het tijdstip van voorgeleiding, de termijnen waarbinnen beslissingen worden genomen of handelingen worden verricht, en de administratieve afwikkeling. Voorts bevat het landelijk strafprocesreglement voorschriften over het verloop van procedures bij de raadkamer gevangenhouding, de (civiele) raadkamer, de politierechter en de meervoudige kamer. Tot slot zijn enkele – soms vrij summiere – bepalingen gewijd aan het aanhouden van het onderzoek ter terechtzitting, de behandeling van de ontnemingsvordering, de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf, beslissingen omtrent de voorwaardelijke invrijheidsstelling, het informeren van benadeelde partijen en (andere) slachtoffers, alsmede de omgang met de pers.

In lijn met de doelstellingen van het landelijk strafprocesreglement – uniformering, waarborging/verbetering van de kwaliteit van de logistiek van het proces en bevordering van de efficiëntie – gaat het in dit reglement in hoofdzaak om praktische aangelegenheden: hoeveel zittingscapaciteit? wie moet wanneer over welke stukken of andersoortige gegevens beschikken? wie zorgt waarvoor (zoals het oproepen van een tolk)? hoeveel feiten mogen er maximaal op de dagvaarding staan? welke termijnen gelden er bij de schriftelijke voorbereiding van ontnemingszaken? Het gaat daarbij veelal om kwesties die niet specifiek in de wet zijn geregeld en zich ook niet altijd even goed lenen voor wettelijke normering. Wel geldt hier *grosso modo* dat de voorschriften in het reglement voortbouwen op – of anders gezegd: nader vorm geven aan – de regeling van het strafproces

in het Wetboek van Strafvordering.⁴ Men zou daarom kunnen spreken van ‘zelfregulering’ of ‘alternatieve regelgeving’.⁵

Tegelijkertijd bevat het landelijk strafprocesreglement ook bepalingen die juist in het licht van de wettelijke regeling opmerkelijk zijn en soms zelfs verbazing wekken. Eerder dit jaar heeft Brouwer in het *Advocatenblad* in vrij stevige bewoordingen kritiek geuit op bepalingen 7.2.1 en 8.2.1, die voorschrijven dat dagvaarding binnen drie weken (in geval van een politierechterzitting) of vier weken (bij een meervoudige-kamerzitting) vóór de zitting niet meer worden ingetrokken. Brouwer wijst erop dat het effect van deze bepaling is dat een officier van justitie die daags voor de zitting ontdekt dat hij een ‘flutzaak’ in handen heeft, de verdachte niet meer tegemoet kan komen door de – feitelijk door een parketsecretaris of collega-officier van justitie uitgebrachte – dagvaarding in te trekken. Brouwer werpt daarbij de vraag op of bepalingen 7.2.1 en 8.2.1 zich wel verhouden met artikel 266 lid 1 Sv, op grond waarvan het intrekken van de dagvaarding mogelijk is zolang het onderzoek ter terechtzitting nog niet in aangevangen.⁶ Dient de officier van justitie zich iets gelegen te laten liggen aan bepalingen 7.2.1 en 8.2.1, nu de daarin gebezigde termijn van drie respectievelijk vier weken in de wet niet wordt gehanteerd?

Aan de beantwoording van deze terechte vraag gaat een wezenlijk andere vraag vooraf, namelijk de vraag welke juridische status het landelijk strafprocesreglement heeft. Gaat het hier – zoals de naam (‘reglement’) suggereert – om een bindende regeling, waaruit rechten en plichten voortvloeien? Of toch veeleer om een praktijkhandleiding die het één en ander zegt over bestaande en wenselijke werkprocessen, maar geen zelfstandige juridische betekenis heeft? Deze vraag naar de juridische status wordt hierna besproken. Aan de hand van de bevindingen daaromtrent ga ik vervolgens nader in op de zojuist aangestipte kwestie van het intrekken van de dagvaarding

4 Zie ook LOVS/Raad voor de Rechtspraak, *Programma Strafsector 2010. Deskundigheidsbevordering en Kennisinfrastuctuur*, te raadplegen via <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Kwaliteit-van-de-Rechtspraak/Documents/programma%20strafsector.pdf>, p. 25: ‘Voor de goede orde gaat het alleen om regels die gerechten hanteren ter nadere invulling van het Wetboek van Strafvordering.’

5 Zie daarover de grondige studie van I. Giesen, *Alternatieve regelgeving en privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2007.

6 D.V.A. Brouwer, ‘Intrekkingsverbod dagvaarding leidt tot gênante zittings- taferelen en vrijspraken’, *Advocatenblad* 18 maart 2011, p. 25-27.

en enkele andere opmerkelijke onderdelen van het landelijk strafprocesreglement.

2 De totstandkoming van het reglement

Het landelijk strafprocesreglement is, zoals hiervoor al is aangestipt, voorbereid door een projectgroep waarvan de leden afkomstig zijn uit de zittende magistratuur, het openbaar ministerie en de NOvA. Het reglement is echter geen gezamenlijk product van de drie hoofdrolspelers in het strafproces. Het reglement is niet op één of andere wijze aanvaard door de NOvA. Die aanvaarding heeft wel plaatsgevonden door het openbaar ministerie en de zittende magistratuur. Met het oog op de vaststelling van de juridische status van het landelijk strafprocesreglement is het nuttig de wijze van aanvaarding nader onder de loep te nemen.

Blijkens de considerans heeft ‘vaststelling’ van het reglement door het College van Procureurs-Generaal plaatsgevonden. Wat die ‘vaststelling’ inhoudt, blijft evenwel onvermeld. Ook de website van het openbaar ministerie verschaft op dit punt geen informatie. Onder de rubriek ‘beleidsregels’ treft men het reglement ook niet aan. Het zou daar echter wel thuis horen. Diverse onderdelen van het strafprocesreglement brengen immers tot uitdrukking op welke wijze het openbaar ministerie uitvoering geeft aan in het Wetboek van Strafvordering neergelegde taken en bevoegdheden.⁷ Daarmee kan de ‘vaststelling’ door het College van Procureurs-Generaal worden opgevat – in een andere mogelijkheid voorziet de wet ook niet – als het geven van (algemene) aanwijzingen in de zin van artikel 130 lid 4 Wet RO. Die aanwijzingen richten zich in dit geval (uitsluitend) tot de officieren van justitie bij de arrondissementsparketten.

Duidelijk is voorts dat de zittende magistratuur het landelijk strafprocesreglement heeft willen vaststellen. Dat ligt ook in de rede omdat het landelijk strafprocesreglement invulling geeft aan de wijze waarop de strafrechter bepaalde procedures behandelt en dus hoe in dat verband invulling wordt gegeven aan wettelijke taken en bevoegdheden. De zittende magistratuur heeft kennelijk beoogd met

7 Overigens gaat het op een enkel onderdeel om dermate praktische zaken dat daarbij de vraag past of er nog sprake is van de vormgeving van beleid, zoals het voorschrift dat jaarlijks een covenant wordt opgesteld omtrent de hoeveelheid te behandelen zaken. Dat zou men wellicht beter kunnen zien als de vastlegging van een afspraak tussen overheidsorganen die verder geen bijzondere juridische status heeft.

het landelijk strafprocesreglement (mede) een zogeheten rechtersregeling in het leven te roepen.⁸ De juridische duiding van de vaststelling door de zittende magistratuur is evenwel minder eenvoudig dan in relatie tot het openbaar ministerie. Die complexiteit komt reeds naar voren in het totstandkomingstraject dat in de considerans wordt beschreven: goedkeuring door het LOVS, gevolgd door vaststelling van het landelijk strafprocesreglement als eigen – en dus eigenlijk lokaal – reglement door alle rechtbankbesturen. Dat voor dit omslachtig ogende traject is gekozen, laat zich verklaren wanneer men andere vormen van zelfregulering in het strafrecht en ook het civiele recht in ogenschouw neemt. Ik licht dat toe.

In het strafrecht bestaan al langer algemene ‘regelingen’ die een zekere mate van normering beogen, of iets voorzichtiger gezegd: die een bijdrage beogen te leveren aan de kwaliteit en de rechtseenheid in relatie tot bepaalde onderdelen van de strafrechtspleging. Op www.rechtspraak.nl treft men onder de noemer ‘landelijke regelingen’ aan: de oriëntatiepunten voor straftoemeting en overige LOVS-afspraken, de aanbevelingen behandeling civiele schadevordering in het strafproces (wet Terwee), de aandachtspunten bij schorsing voorlopige hechtenis en het landelijk aanhoudingenprotocol. Al deze regelingen zijn vastgesteld door het LOVS. Vellinga-Schootstra heeft in 2007 een interessante beschouwing aan dit ‘strafrechtersrecht’ gewijd, waarin zij betoogt dat het LOVS geen bevoegdheid heeft om dergelijke regelingen vast te stellen.⁹ De reden daarvoor is eenvoudig: de Wet RO noemt het LOVS niet en erkent het LOVS dus ook niet als orgaan dat enige bevoegdheid op dit vlak toekomt. Waar het gaat om het bevorderen van kwaliteit en rechtseenheid, kent de Wet RO uitsluitend taken en bevoegdheden toe aan het gerechtsbestuur, de gerechtshofvergadering en de sectorvergadering. Het LOVS kan op dit punt alleen terugvallen op informeel gezag binnen de zittende magistratuur. Nu behoeft het ontbreken van een (formele) bevoegdheid tot vaststelling van ‘strafrechtersrecht’ door het LOVS niet zonder

8 Zie daarover uitvoerig K. Teuben, *Rechtersregelingen in het burgerlijk (proces)recht*, Deventer: Kluwer 2004. Zij omschrijft (op p. 7) een rechtersregeling als ‘een op schrift gestelde algemene regel (dan wel een complex van zulke regels); die is vastgesteld door een of meer rechters, anders dan in de vorm van een beslissing in een concrete zaak; en die betrekking heeft op de invulling van een bepaalde vorm van beslissingsruimte die de rechter heeft ten aanzien van de behandeling of beslissing van zaken.’

9 F. Vellinga-Schootstra, ‘Strafrechtersrecht: rechtersregelingen in het strafproces’, in: B.F. Keulen e.a. (red.), *Pet af* (liber amicorum D.H. de Jong), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 493-516.

meer als problematisch te worden ervaren. Zo beogen de oriëntatiepunten voor straftoemeting ‘niet veel meer, maar ook niet minder [te] zijn dan een aanduiding van het gebruikelijke patroon van straftoemeting’.¹⁰ Er wordt dus niet gestreefd naar binding aan die oriëntatiepunten, althans niet in de mate waarin wettelijke bepalingen en beleidsregels bindend zijn. Hier volstaat het informele gezag van het LOVS, als gremium waarin de opvattingen van (de strafsectoren van de) de gerechten samenkomen. Maar indien er wel wordt beoogd te komen tot bindende rechtsregels, kan niet worden volstaan met vaststelling door het LOVS. Daarin lijkt de verklaring te moeten worden gevonden waarom bij de totstandkoming van het landelijk strafprocesreglement ook de rechtbankbesturen zijn betrokken.

Werpt men de blik op rechtersregelingen in het civiele recht, dan kan men constateren dat de wijze van vaststelling van het landelijk strafprocesreglement nauw aansluit bij de in de civiele sector gekozen benadering. Illustratief en representatief is het ‘Landelijk procesreglement voor civiele dagvaardingszaken bij de rechtbanken’. Dat reglement is goedgekeurd door het Landelijk Overleg Voorzitters van de Civiele sectoren van de rechtbanken (LOVC), waarna alle rechtbanken het reglement als eigen reglement hebben vastgesteld, aldus de considerans. Voor het LOVC geldt hetzelfde als voor het LOVS: de Wet RO noemt ook dit orgaan niet. Aan al deze reglementen ligt dus kennelijk de opvatting ten grondslag dat aanvaarding door alle betrokken gerechten een noodzakelijke stap is om tot een bindende regeling te komen.

De vraag is dan nog wel hoe de vaststelling door de gerechten precies moet geschieden. De Wet RO bepaalt hier het één en ander over, maar echt helder is de wettelijke regeling niet. Van belang is vooral artikel 23 lid 3 Wet RO, dat bepaalt dat het bestuur van het gerecht ‘tot taak [heeft] binnen het gerecht de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing te bevorderen’. Daartoe voert het bestuur overleg met een sectorvergadering of de gerechtsvergadering. Voorts kent artikel 28 Wet RO een sectorvergadering of de gerechtsvergadering het recht toe het bestuur gevraagd of ongevraagd te adviseren over deze in artikel 23 lid 3 Wet RO genoemde taak. Onduidelijk is of het ‘bevorderen’ ook de bevoegdheid tot het vaststellen van een rechtersregeling omvat, vooral omdat de tekst van andere bepalingen suggereert dat de beslissingsbevoegdheid bij andere gremia

¹⁰ Aldus P.C. Vegter in ‘Bespreking’ (bespreking van: G.K. Schoep, *Straftoemittingsrecht en strafvorming* (diss. Leiden)), *DD* 2009, 34, p. 469.

binnen het gerecht ligt (vergelijk met name artikel 20 lid 5 Wet RO). Teuben heeft een uitvoerige analyse gemaakt van het systeem en de wetsgeschiedenis van de Wet RO.¹¹ Blijkens haar analyse ligt in de Wet RO de bevoegdheid tot het vaststellen van rechtersregelingen, zoals rolreglementen, besloten. Echter, zo leidt Teuben af uit de spaarzame opmerkingen daarover in de parlementaire stukken, die bevoegdheid komt niet toe aan het bestuur van het gerecht, maar ligt bij de sectorvergadering of, indien de regeling ziet op een onderwerp dat voor het gehele gerecht van belang is, de gerechtshofvergadering. Uitgaande van deze interpretatie is de vaststelling van het landelijk strafprocesreglement problematisch, omdat blijkens de considerans de vaststelling is geschied door ‘de besturen’ van alle rechtbanken, terwijl niet wordt gerept van vaststelling door (de vergaderingen van) de strafsectoren van de rechtbanken.¹²

Stellige consequenties kunnen aan deze constatering evenwel niet worden verbonden. Allereerst niet omdat juist vanwege de diffuse wettelijke regeling en het ontbreken van een adequate toelichting, ook andere interpretaties van de Wet RO mogelijk zijn.¹³ De – hierna nog aan de orde komende – rechtspraak van de Hoge Raad over artikel 79 RO biedt op dit punt (vooralsnog) weinig houvast, maar lijkt vaststelling door het gerechtshofbestuur juist wel te aanvaarden. Voorts kan erop worden gewezen dat de stem van de strafsectoren in elk geval heeft doorgeklonken in de goedkeuring door het LOVS, aangenomen dat de voorzitters die goedkeuring hebben verleend na raadpleging van hun achterban.¹⁴ Tot slot verschaft hetgeen in de con-

¹¹ Teuben 2004, p. 130-154.

¹² In relatie tot de rechtersregelingen in de civiele sector valt op dat in de considerans nogal eens wordt gesproken over vaststelling door de rechtbanken, zonder verdere specificatie van het gremium dat tot die vaststelling is overgegaan.

¹³ Zo is Vellinga-Schootstra minder stellig op dit punt. Zij wijst er weliswaar op dat de sectoren belast zijn met beleidsvorming, maar spreekt verder – zonder nadere specificatie – van een bevoegdheid van de gerechten. Zie Vellinga-Schootstra 2007, p. 495-499. Zie voorts P.P.T. Bovend'Eert, ‘De rechter als wetgever: uniforme rechtstoepassing in rechtersregelingen vanuit staatsrechtelijk perspectief’, *Regelmaat* 2010, p. 22-24, die concludeert dat de Wet RO geen bevoegdheid verschaft tot het opstellen van bindende regels op het terrein van uniforme rechtstoepassing, noch aan het gerechtshofbestuur, noch aan de sectorvergadering of de gerechtshofvergadering, niettegenstaande het feit dat het vertrouwensbeginsel wel kan leiden tot binding van de rechter aan regelingen die door rechterlijke ambtenaren onderling zijn afgesproken. Hij laat daarbij in het midden hoe dat dan vorm moet krijgen.

¹⁴ Al zitten hieraan ook weer haken en ogen vast. Hebben de strafsectoren van alle rechtbanken positief geoordeeld over het reglement, zodat er sprake geweest van unanieme goedkeuring? Of gaat het om een meerderheidsbesluit?

siderans vermeld staat, nog weinig informatie over de wijze waarop iedere rechtbank tot vaststelling is overgegaan. Niet uitgesloten is – *www.rechtspraak.nl* verschaft op dit punt geen relevante informatie – dat op lokaal niveau de goedkeuring telkens is verlopen op basis van een positief advies van de sectorvergadering of op basis van een zelfstandig besluit van de sectorvergadering. Al met al is het dus lastig om een helder antwoord te geven op de vraag of het landelijk strafprocesreglement, voor zover dit kan worden beschouwd als rechtersregeling, op de juiste wijze is vastgesteld. Daarover is discussie mogelijk. Gelet op de toenemende frequentie waarmee rechtersregelingen voorkomen en daarmee ook het toenemende belang van dergelijke regelingen, is dat eigenlijk geen goede zaak. Dat geldt temeer voor het strafprocesrecht, omdat het (strafvorderlijke) legaliteitsbeginsel vereist dat de normering van het strafprocesrechtelijk optreden – ook al is de uitwerking daarvan in ‘lagere’ regelgeving toegestaan – in essentie berust op de wet in formele zin.¹⁵ Het is derhalve alleszins wenselijk dat de Wet RO op dit punt wordt aangescherpt.

3 **Recht in de zin van artikel 79 Wet RO?**

Hierboven is de bindende kracht van het strafprocesreglement vooral gezien vanuit het perspectief van de wettelijke bevoegdheid tot vaststelling van een dergelijk reglement. Een breder perspectief op de juridische status van het landelijk strafprocesreglement kan worden verkregen door de vraag voorop te stellen of het reglement kan worden gekwalificeerd als ‘recht’ in de zin van artikel 79 Wet RO. De beantwoording van die vraag is tamelijk eenvoudig voor zover het landelijk strafprocesreglement kan worden beschouwd als aanwijzing van het College van Procureurs-Generaal, die betrekking heeft op de uitoefening van het beleid van het openbaar ministerie. Gegeven het feit dat het landelijk strafprocesreglement behoorlijk bekend is gemaakt, want in de Staatscourant en op internet gepubliceerd, is er in het licht van de rechtspraak van de Hoge Raad weinig twijfel over mogelijk dat er sprake is van recht in de zin van artikel 79 Wet RO.¹⁶

¹⁵ Vgl., in een enigszins andere context, B.F. Keulen, ‘Per ambv naar een nieuwe strafvordering?’, in: A.E. Harteveld e.a. (red.), *Systeem in ontwikkeling* (liber amicorum G. Knigge), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 315-318.

¹⁶ Vgl. bijvoorbeeld overweging 2.5 in HR 7 juli 2009, *NJ* 2010, 130 m.nt. P.A.M. Mevis. Daarmee is niet gezegd dat ook elk onderdeel van een aanwijzing van het College van procureurs-generaal als recht in de zin van artikel 79 Wet RO heeft te gelden. Indien het bijvoorbeeld gaat om ‘streefnormen’, is dat niet het geval. Zie HR 5 oktober 2010, *NJ* 2010, 551.

Ook rechtersregelingen kunnen gelden als recht in de zin van artikel 79 Wet RO, mits aan een aantal vereisten wordt voldaan. Het moet gaan om een regeling die is vastgesteld door het daartoe bevoegde orgaan, behoorlijk bekend is gemaakt en waarvan de voorschriften zich naar inhoud en strekking lenen voor toepassing als rechtsregels.¹⁷ Ten aanzien van de eerste voorwaarde – vaststelling door het daartoe bevoegde orgaan – spreekt de Hoge Raad van regels omtrent de uitoefening van rechterlijk beleid die door een gerecht zijn vastgesteld en die de rechter op grond van de beginselen van behoorlijke rechtspleging binden. Daarmee is duidelijk dat zelfbinding door de rechter mogelijk wordt geacht, maar kennelijk moet de vaststelling dan wel door een gerecht hebben plaatsgevonden. Regels die bijvoorbeeld afkomstig zijn van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak of van het LOVS, zijn door de Hoge Raad niet aangemerkt als recht in de zin van artikel 79 Wet RO.¹⁸ Nadere eisen aan de vaststelling door een gerecht worden door de Hoge Raad niet expliciet genoemd, maar uit de rechtspraak zou kunnen worden afgeleid – al moet een slag om de arm worden gehouden omdat de bevoegdheidsvraag, voor zover ik heb kunnen nagaan, (nog) niet heel specifiek in cassatie aan de orde is gesteld – dat de Hoge Raad genoeg neemt met vaststelling door het bestuur van het gerecht en niet een besluit van de sector- of gerechtshofvergadering eist.¹⁹ Hoe de Hoge Raad dit plaatst binnen de systematiek van de Wet RO, is overigens onduidelijk.

Waar het gaat om de bekendmaking kan er nogmaals op worden gewezen dat het landelijk strafprocesreglement in de Staatscourant en op internet is gepubliceerd. De vraag kan worden opgewor-

17 Ik ontleen deze vereisten aan de uitvoerige bespreking van het zogeheten rolrichtlijnen-arrest (HR 28 juni 1996, *NJ* 1997, 495 m.nt. HJS) en de daarmee samenhangende (civielrechtelijke) rechtspraak door Teuben 2004, p. 129-178. Vgl. ook Giesen 2007, p. 44-50.

18 Zie HR 3 april 1998, *NJ* 1998, 5761 en HR 3 december 2002, *NJ* 2003, 570. Kritisch hierover is Giesen 2007, p. 48-49.

19 Vgl. HR 23 april 2004, *NJ* 2004, 350, waarin het uniform reglement gerechtshoven voor rekestprocedures als recht in de zin van artikel 79 Wet RO is aangeduid. Dat reglement is vastgesteld door 'de gerechtshoven' (zie *Stcr.* 1999, 251) en overigens nadien – na inwerkingtreding van de herziene Wet RO – gewijzigd door 'de besturen van de gerechtshoven' (zie *Stcr.* 2004, 105). Vgl. voorts HR 16 november 2001, *NJ* 2002, 401 m.nt. HJS, waarin wordt gerefereerd aan het landelijk reglement van de civiele rol bij de rechtbanken dat is vastgesteld – blijkens de considerans – door 'alle rechtbanken', zonder verdere specificatie (zie *Stcr.* 2000, 124; nadien: *Stcr.* 2008, 145), en voorts HR 3 december 2010, *NJ* 2010, 650, waarin wordt getoetst aan het landelijk procesreglement voor civiele dagvaardingszaken bij de gerechtshoven dat is vastgesteld door 'alle gerechtshoven' (zie *Stcr.* 2008, 145).

pen of dit toereikend is gegeven het feit dat dit reglement tevens als eigen reglement door alle rechtbanken is aanvaard. Had dat niet (tevens) moeten nopen tot publicatie van de aldus aanvaarde negentien (gelijkluidende) ‘lokale’ reglementen in de Staatscourant en/of op internet? Die publicatie is – voor zover ik heb kunnen nagaan – achterwege gebleven. Hoewel het wellicht zorgvuldiger was geweest indien de beslissingen van (de besturen van) alle rechtbanken ook zouden zijn gepubliceerd, geeft de rechtspraak van de Hoge Raad omtrent het kwalificeren van rechtersregelingen als recht in de zin van artikel 79 Wet RO geen aanleiding te veronderstellen dat de thans gekozen wijze van bekendmaking ontoereikend zou zijn.²⁰

Tot slot moet worden gezien of de voorschriften die zijn opgenomen in het landelijk strafprocesreglement, zich naar inhoud en strekking lenen voor toepassing als rechtsregels. In de rechtspraak komen op dit punt geen specifieke vereisten naar voren, terwijl al snel lijkt te worden aangenomen dat voorschriften in rechtersregelingen zich lenen voor toepassing als rechtsregels.²¹ In relatie tot het landelijk strafprocesreglement bestaat geen aanleiding hier anders over te oordelen. Bij kennisneming van de inhoud daarvan is duidelijk dat het overgrote deel van de bepalingen ertoe strekt het handelen van de deelnemers aan het strafproces op één of andere wijze te normeren.²² Daarmee is overigens niet gezegd dat schending van de voorschriften uit het landelijk strafprocesreglement ook altijd moet worden voorzien van een rechtsgevolg. Zo zal aan de enkele schending van de bepaling dat het dossier (van een meervoudige-kamerzaak) uiterlijk vier weken voor de zitting bij de strafgriffie aanwezig moet zijn, geen consequentie behoeven te worden verbonden. Maar de (niet-)naleving van die bepaling is wel relevant op het moment dat de verdediging betoogt dat niet tijdig een afschrift van het dossier kon worden verkregen omdat het dossier zich op de verkeerde locatie bevond, en dat het onderzoek ter terechtzitting daarom – met het oog op de voorbereiding van de verdediging – dient te worden aangehouden.²³

Al met al kan worden vastgesteld dat het landelijk strafprocesreglement, althans het overgrote deel daarvan, zich laat aanmer-

20 De in de vorige voetnoot genoemde regelingen zijn evenmin alle als ‘lokale’ regelingen gepubliceerd, terwijl daarin geen aanleiding is gevonden om de status van recht in de zin van artikel 79 Wet RO te onthouden.

21 Zie nader Teuben 2004, p. 168-178.

22 Het gaat hier niet om ‘streefnormen’ zoals die aan de orde waren in HR 5 oktober 2010, *NJ* 2010, 551 en die, hoewel opgenomen in een aanwijzing van het openbaar ministerie, geen recht in de zin van artikel 79 Wet RO vormden.

23 Vgl. bepaling 8.3.

ken als recht in de zin van artikel 79 Wet RO, niet alleen voor zover het de eigen normering van het handelen van openbaar ministerie betreft, maar ook voor zover het reglement is aan te merken als een rechtersregeling. Dat volgt overigens niet alleen uit de toepassing van de in relatie tot artikel 79 Wet RO ontwikkelde criteria. Giesen wijst erop dat de reikwijdte van artikel 79 Wet RO niet los kan worden gezien van de taakopvatting van de Hoge Raad: ‘Wil hij [de Hoge Raad; MJB] bepaalde kwesties aantrekken of juist niet, bijvoorbeeld om de uniforme uitleg en toepassing van te bewaken? Zo ja, dan is het noodzakelijk om ervan uit te gaan dat de betreffende regeling “recht” is.’²⁴ Het laat zich lastig voorstellen dat de Hoge Raad geen grip zou willen hebben op een reglement dat betrekking heeft op belangrijke onderdelen van het strafproces en dat tot stand is gekomen op basis van overleg van zittende magistratuur, openbaar ministerie en advocatuur, terwijl ook overduidelijk is gestreefd naar een wijze van totstandkoming die ertoe zou moeten leiden dat het landelijk strafprocesreglement dezelfde status krijgt als de reglementen die in de civiele sector reeds als recht in de zin van artikel 79 Wet RO zijn aangemerkt.

4 Consequenties van de kwalificatie ‘recht’ in de zin van artikel 79 Wet RO

Wat is het belang en wat zijn de consequenties van het aanmerken van het landelijk strafprocesreglement als recht in de zin van artikel 79 Wet RO? Strikt genomen is artikel 79 (lid 1) Wet RO ‘slechts’ van belang voor de afbakening van de omvang van toetsing door de Hoge Raad. Rechterlijke uitspraken kunnen worden vernietigd (onder andere) ‘wegens schending van het recht’. In meer algemene zin is de kwalificatie als recht in de zin van artikel 79 Wet RO van belang om te kunnen vaststellen dat het landelijk strafprocesreglement een regeling betreft die de rechter en het openbaar ministerie bindt.²⁵ Procesdeelnemers mogen verwachten en moeten er tegelijkertijd rekening

²⁴ Giesen 2007, p. 49. Zie ook Teuben 2004, p. 58.

²⁵ Strikt genomen is die binding niet noodzakelijkerwijs afhankelijk van de kwalificatie als recht in de zin van artikel 79 Wet RO. Deze binding kan ook worden aangenomen op grond van een daad van ‘zelfbinding’ door de betrokken rechters in combinatie met het vertrouwens- en gelijkheidsbeginsel. Maar wanneer aan die voorwaarden wordt voldaan, zal in principe ook sprake zijn van recht in de zin van artikel 79 Wet RO. Zie hierover en ook voor verdere discussie nader Teuben 2004, p. 104-105 en Vellinga-Schootstra 2007, p. 506-507, alsmede – in een breder perspectief – Giesen 2007, p. 55-89.

mee houden dat het openbaar ministerie handelt en de rechter oordeelt overeenkomstig de in het landelijk strafprocesreglement neergelegde voorschriften.²⁶

Dat gesproken kan worden van bindende werking, betekent niet dat er geen grenzen zouden bestaan aan die bindende werking. Ik stip twee relevante gezichtspunten aan.²⁷ Allereerst is van belang dat een rechtersregeling – en voor het beleid van het openbaar ministerie geldt in de kern niets anders – ziet op het geven van een nadere invulling aan de (beslissings)ruimte die uit de wet voortvloeit.²⁸ Een rechtersregeling staat niet boven de wet. Voor zover een voorschrift uit een rechtersregeling in strijd komt met de wet of – zo voeg ik daar specifiek met het oog op het strafproces aan toe – een verdragsrecht, behoort dat voorschrift terzijde te worden gesteld. Een rechtersregeling is immers geen product van een daad van wetgeving. Ten tweede is kenmerkend voor een rechtersregeling – en ook hier geldt ten aanzien van beleidsregels van het openbaar ministerie hetzelfde – dat hierin reeds een zekere marge besloten ligt om van die regeling af te wijken. Met name het gelijkheidsbeginsel, één van de beginselen waarop de bindende werking berust, zou in het gedrang komen indien geen rekening zou (kunnen) worden gehouden met bijzondere omstandigheden die nopen tot een afwijking. Ten aanzien van het landelijk strafprocesreglement geldt dat deze (inherente) afwijkingsbevoegdheid in de regeling is geëxpliciteerd.²⁹ Bepaling 15.2 stelt: ‘In individuele zaken kan van dit reglement gemotiveerd worden afgeweken indien toepassing van dit reglement tot onaanvaardbare consequenties leidt.’

De kwalificatie als recht in de zin van artikel 79 Wet RO brengt dus met zich dat door de Hoge Raad niet alleen kan worden gecontroleerd of het landelijk strafprocesreglement correct wordt nageleefd, maar ook of daarin opgenomen voorschriften niet in strijd komen met de ter zake relevante wettelijke voorschriften en ook of in de concrete omstandigheden van het geval afwijking van die voorschriften is geboden. Hierbij past de kanttekening dat het landelijk strafprocesreglement zich expliciet richt op de behandeling van straf-

26 Daaruit vloeit voort dat ook de verdachte en de raadsman zijn gebonden aan dat reglement. Zie nader over deze binding van derden Giesen 2007, p. 88-89.

27 Zie nader Teuben 2004, p. 105-107, 180-185.

28 Vgl. ook HR 3 december 2002, *NJ* 2003, 570, waarin de Hoge Raad spreekt van het gebruik dat rechters maken ‘van de hun door de wetgever gelaten ruimte’. Zie voor een nadere bespreking vanuit strafrechtelijk perspectief Vellinga-Schootstra 2007, p. 500-504.

29 Hetgeen dus in zekere zin overbodig is. Vgl. ook Vellinga-Schootstra 2007, p. 506.

zaken in eerste aanleg. Praktisch gezien betekent dit dat zich niet snel een situatie zal voordoen waarin de Hoge Raad zich kan uitlaten over (de toepassing van) voorschriften uit het landelijk strafprocesreglement.³⁰ Dat doet er evenwel niet aan af dat meer in het algemeen de hier genoemde punten omtrent (de grenzen van) de bindende werking van het landelijk strafprocesreglement van belang zijn indien in eerste aanleg discussie bestaat omtrent de betekenis van voorschriften uit het reglement. Ook zonder (rechtstreekse) controle door de Hoge Raad dient de rechter in eerste aanleg – vanzelfsprekend – het recht juist toe te passen. De rechter dient zich in het concrete geval een oordeel te vormen over die bindende werking, terwijl ook het openbaar ministerie rekening dient te houden met de besproken punten bij de uitoefening van diens bevoegdheden. Wat dat betekent, kan worden nagegaan aan de hand van enkele onderdelen van het strafprocesreglement.

5 Het intrekken van de dagvaarding

Gewezen is reeds op de door Brouwer geuite kritiek op de bepalingen 7.2.1 en 8.2.1, op grond waarvan dagvaardingen niet binnen drie respectievelijk vier weken voorafgaand aan de zitting mogen worden ingetrokken. Ook al ontbreekt een toelichting op het landelijk strafprocesreglement, het is geenszins onwaarschijnlijk dat deze bepalingen beogen te voorkomen dat er gaten vallen in het zittingsrooster, hetgeen met het oog op het realiseren van de productienormen ongunstig zou zijn.³¹ Zo bezien, kunnen deze bepalingen vooral worden gezien als een ‘prikkel’ voor het openbaar ministerie om tijdig te beoordelen of de zaak inderdaad zittingswaardig is. Die beoordeling is geen overbodige luxe, nu de dagvaarding – zeker in minder complexe zaken – veelal niet feitelijk door de zaaksofficier (maar op basis van een beoordeling door een parketmedewerker) wordt uitgebracht. Bestudering van de zaak kan ertoe leiden dat wordt geconstateerd dat

30 In een zeer kleine categorie van zaken staat cassatieberoep tegen een rechtbankvonnis open (vgl. artikel 404 lid 4 Sv). Voorts kan worden gedacht aan raadkamerbeslissingen, voor zover daar cassatieberoep tegen openstaat. Denkbaar is voorts dat gerechtshoven aansluiting zullen zoeken bij onderdelen van het landelijk strafprocesreglement (bijvoorbeeld op het punt van de schriftelijke voorbereiding van ontnemingszaken), ook al is dat reglement niet door de gerechtshoven als eigen reglement vastgesteld. In dat geval zou de Hoge Raad indirect een oordeel kunnen vellen over (de toepassing van) die onderdelen.

31 Immers, op grond van bepalingen 7.2.2 en 8.2.2 dient na intrekking van de dagvaarding in plaats daarvan een nieuwe zaak te worden aangebracht.

het een zaak betreft die zich toch niet leent voor berechting (bijvoorbeeld wegens een gebrek aan bewijs) of waarin kan worden volstaan met een transactie. Niet alleen het zittingsrooster, maar ook de verdachte is erbij gebaat dat een dergelijke beoordeling niet op de valreep van de zitting plaatsvindt.

Hoe wenselijk een tijdige beoordeling ook moge zijn, gegeven de hoge werkdruk binnen het openbaar ministerie zal dat praktisch gezien niet altijd haalbaar zijn. Indien de officier van justitie dan toch daags voor de zitting vaststelt dat de behandeling van de zaak ter terechtzitting beter geen doorgang kan vinden, moet hij zich dan laten weerhouden door het landelijk strafprocesreglement? Anders gezegd: hoe verhouden bepalingen 7.2.1 en 8.2.1 zich tot artikel 266 lid 1 Sv? De wet en de wetsgeschiedenis stellen geen enkele beperking aan de uitoefening van de bevoegdheid tot het intrekken van de dagvaarding.³² Als (harde) grens geldt slechts dat dit niet meer mag geschieden wanneer het onderzoek ter terechtzitting een aanvang heeft genomen. Met de uitoefening van artikel 266 lid 1 Sv is niet één specifiek belang gemoeid. Intrekking van de dagvaarding kan het ‘eigen’ belang van het openbaar ministerie dienen, bijvoorbeeld indien de dagvaarding belangrijke gebreken vertoont,³³ of juist het belang van de verdachte, bijvoorbeeld in het reeds genoemde geval dat de zaak toch beter met een transactie kan worden afgedaan.³⁴ Meer in het algemeen zou men kunnen zeggen dat er een belangenafweging dient plaats te vinden, waarbij het belang van een voortvarende afdoening van de reeds door middel van een uitgebrachte dagvaarding aanhangig gemaakte strafzaak moet worden afgewogen tegenover andere belangen, die uiteenlopend van aard kunnen zijn. Het is tegen deze achtergrond dat het knelpunt van de bepalingen 7.2.1 en 8.2.1 zichtbaar wordt. Er is niet zoveel op tegen dat het openbaar ministerie zich tegenover de zittende magistratuur eraan heeft verbonden om niet kort voorafgaand aan de zitting de dagvaarding in te trekken. Maar die gedragslijn biedt geen rechtvaardiging om geen acht meer te slaan op de belangen van de verdachte.

Het landelijk strafprocesreglement kan naar de aard daarvan – een aanwijzing van het openbaar ministerie en een rechtersregeling ineen – reeds geen afbreuk doen aan de wettelijke bevoegdheid tot het in-

³² Vgl. *Kamerstukken II* 1913/14, 286, nr. 3, p. 116.

³³ Al biedt de ruime bevoegdheid van artikel 313 Sv tot wijziging van de tenlastellegging hier tegenwoordig een belangrijk vangnet.

³⁴ Vgl. de voorbeelden bij A.J. Blok & L.Ch. Besier, *Het Nederlandsche strafproces*, deel II, Haarlem: Tjeenk Willink 1925, p. 23-24.

trekken van de dagvaarding (zie onder 4).³⁵ Daar komt bij dat de tekst en de strekking van artikel 266 lid 1 Sv zich ertegen verzetten dat het openbaar ministerie de bepalingen 7.2.1 en 8.2.1 dermate stringent zou toepassen dat nimmer – dus ongeacht de belangen van de verdachte – tot intrekking kort voorafgaand aan de zitting zou worden overgegaan. Wat dat betreft is de formulering van bepalingen 7.2.1 en 8.2.1, waarin geen ruimte voor uitzondering ligt besloten, ongelukkig gekozen. Daar staat tegenover dat het landelijk strafprocesreglement, zoals reeds aangestipt, een hardheidsclausule bevat, die hier zou kunnen worden beschouwd als correctiemechanisme. In onderlinge samenhang gelezen bepaalt het landelijk strafprocesreglement dan eigenlijk dat het openbaar ministerie niet overgaat tot intrekking van de dagvaarding binnen drie of vier weken voorafgaand aan de zitting, behoudens het geval dat daardoor de belangen van de verdachte onevenredig worden geschaad.

Praktisch gezien rijst nog de vraag wat de verdachte kan ondernemen, indien de officier van justitie zijn belangen toch negeert. Onder omstandigheden zou een ontvankelijkheidsverweer kunnen worden gevoerd (bijvoorbeeld indien een verzoek van de raadsman van de verdachte om de zaak – in lijn met de daartoe geldende beleidsregels – alsnog met een transactie af te doen, wordt afgewezen door de officier van justitie met als argument dat het hem niet meer vrij staat de dagvaarding in te trekken). Al geldt uiteraard dat het honoreren van dat verweer niet meer dan een schrale troost zal zijn, al was het maar omdat de zitting dan reeds doorgang heeft gevonden.³⁶ Brouwer betoogt voorts dat de bepalingen 7.2.1 en 8.2.1 mogelijk consequenties hebben voor de bevoegdheid om de beslissing tot het uitbrengen van de dagvaarding te mandateren aan een parketsecretaris. Hij wijst erop dat de Hoge Raad bij het accorderen van deze mogelijkheid er expliciet op heeft gewezen dat de officier van justitie de desbetreffende beslissing kan terugdraaien door het intrekken van de dagvaarding tot aan de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting.³⁷ Of bepalingen 7.2.1 en 8.2.1 thans werkelijk een obstakel voor deze mogelijkheid tot het verlenen van mandaat hebben te gelden, hangt echter wel weer van af van de wijze waarop deze bepalingen worden toegepast. Het komt wat dat betreft vooral aan op prudentie van de zijde van het openbaar ministerie. Al met al heeft de verdachte dus geen sterke middelen in handen om zich te verweren tegen een

³⁵ Vgl. ook Brouwer 2011, p. 26.

³⁶ Zie nader Brouwer 2011, p. 26.

³⁷ Brouwer 2011, p. 27, onder verwijzing naar HR 1 juli 1997, *NJ* 1998, 49.

al te stringente toepassing van bepalingen 7.2.1 en 8.2.1. Het zou dan ook beter zijn indien deze bepalingen worden vervangen door voorschriften waarin de belangen van de verdachte expliciet erkenning vinden.

6 Het aanhouden van het onderzoek ter terechtzitting

Het landelijk strafprocesreglement bevat enkele voorschriften met betrekking tot het aanhouden van het onderzoek ter terechtzitting. Twee onderdelen hiervan verdienen aandacht. Allereerst schrijft bepaling 10.2 voor dat beslissingen over aanhoudingsverzoeken worden genomen ‘met inachtneming van de uitgangspunten zoals verwoord in het landelijk aanhoudingenprotocol’. Dit protocol is in 2005 opgesteld door het LOVS en bevat instructies omtrent de wijze waarop aanhoudingsverzoeken worden gedaan en vervolgens worden beoordeeld. Hierboven is reeds aan de orde gekomen dat het LOVS geen bevoegdheid heeft tot het opstellen van bindende regels, zodat het landelijk aanhoudingenprotocol – binnen het stramien van de rechtspraak van de Hoge Raad – niet kan worden aangemerkt als recht in de zin van artikel 79 Wet RO.³⁸ Dat ligt, zoals besproken, anders met betrekking tot het landelijk strafprocesreglement. De consequentie daarvan is dat de plicht van bepaling 10.2 om het landelijk aanhoudingenprotocol toe te passen, als recht in de zin van artikel 79 Wet RO heeft te gelden. Indirect is de juridische status van het landelijk aanhoudingenprotocol daardoor gewijzigd. De toepassing van deze ‘incorporatietechniek’ is opmerkelijk en doet de vraag rijzen of het niet transparanter zou zijn geweest indien het landelijk strafprocesreglement een zelfstandige regeling zou bevatten van de beoordeling van aanhoudingsverzoeken in plaats van deze verwijzing naar het protocol.

In het verlengde hiervan kan erop worden gewezen dat de instructies die zijn neergelegd in het landelijk aanhoudingenprotocol niet geheel onproblematisch zijn. De Hoge Raad heeft recent twee maal een streep gehaald door beslissingen omtrent aanhoudingsverzoeken die overeenkomstig of in lijn met het landelijk aanhoudingenprotocol waren genomen, maar die niet verenigbaar bleken te zijn met het recht op vrije advocatenkeuze en het recht op bijstand door

³⁸ Zo ook Silvis in zijn noot onder HR 21 april 2009, *JIN* 2009, 407, Schalken in zijn noot onder HR 8 februari 2011, *NJ* 2011, 142 en A-G Hofstee in zijn conclusie voor HR 19 april 2011, *LJN* BP2428.

een raadsman.³⁹ Ook de constructie die het protocol bevat ter zake van het verlenen van verstek, waarna de verdachte de mogelijkheid wordt geboden om zijn reden van verhindering te adstrueren teneinde op basis daarvan te beslissen of heropening van het onderzoek ter terechtzitting is geboden, verhoudt zich niet met het aan de rechtspraak van de Hoge Raad ten grondslag liggende uitgangspunt dat verstekverlening eerst aan de orde is nadat het aanhoudingsverzoek (op de juiste wijze) is beoordeeld.⁴⁰ Vellinga-Schootstra constateert meer in het algemeen: ‘De geest die het protocol ademt is (...) een van te ver doorgevoerde efficiency, die op gespannen voet staat met het bepaalde in artikel 6 EVRM.’⁴¹ Bij deze stand van zaken is de keuze om in het landelijk strafprocesreglement onverkort de verplichting op te nemen om overeenkomstig het landelijk aanhoudingenprotocol te beslissen omtrent aanhoudingsverzoeken, bepaald geen gelukkige. Men had beter niet alleen kunnen streven naar een zelfstandige, maar ook naar een betere – dat wil zeggen: met de rechtspraak van de Hoge Raad en artikel 6 EVRM in overeenstemming zijnde – regeling. Zolang van een dergelijke regeling geen sprake is, zal de hardheidsclausule moeten worden benut als correctiemechanisme bij de toepassing van bepaling 10.2.

Het meest opmerkelijke moet dan nog aan bod komen. Bepaling 10.1 houdt in: ‘Verzoeken tot aanhouding voorafgaande aan de zitting, worden binnen de sector strafrecht van de rechtbank *centraal* beoordeeld. Het openbaar ministerie wordt hierbij gehoord. *Bij bijzonderheden overlegt* de centrale beoordelaar met de rechter c.q. kamervoorzitter.’ Niet zonder reden heb ik in dit citaat enkele woorden gecursiveerd. Bepaling 10.1 lijkt op de keper beschouwd niets minder te bepalen dan dat aanhoudingsverzoeken worden beoordeeld door een andere functionaris dan de zittingsrechter, terwijl ook niet structureel overleg met die zittingsrechter plaatsvindt. Dat is niet alleen een noviteit, maar het betreft ook een constructie die strijdig is met het Wetboek van Strafvordering. Op grond van artikel 281 lid 1 Sv is er slechts één instantie die bevoegd is om de schorsing van het onderzoek ter terechtzitting te bevelen, en dat is ‘de rechtbank’, waaronder is te verstaan de meervoudige kamer of de politierechter die de zaak

39 HR 8 februari 2011, *NJ* 2011, 142 m.nt. T.M. Schalken en HR 14 juni 2011, *LJN* BQ3159.

40 Zie daarover nader G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers, Deventer: Kluwer 2011, p. 637.

41 Vellinga-Schootstra 2007, p. 513.

in behandeling heeft (vgl. artikel 268 lid 1 Sv).⁴² Hiermee is niet te verenigen dat ‘de centrale beoordelaar’ – wie is dat eigenlijk: een rechter? een griffier? een administratief medewerker? – enige beslissing neemt omtrent het aanhoudingsverzoek. Hooguit zou op centraal niveau coördinatie, voorbereiding en administratieve ondersteuning van de te nemen beslissing kunnen plaatsvinden. Bepaling 10.1 dient derhalve te worden herzien en in afwachting daarvan niet (onverkort) te worden toegepast.

7 De behandeling van de ontnemingsvordering

Met betrekking tot de behandeling van de ontnemingsvordering formuleert bepaling 11.1 van het landelijk strafprocesreglement als uitgangspunt dat deze wordt aangebracht op dezelfde zitting als de hoofdzaak. Iets anders geformuleerd: de ontnemingszaak dient zo veel mogelijk gelijktijdig of direct aansluitend aan de hoofdzaak (de eigenlijke strafzaak) plaats te vinden. Bepaling 11.1 wekt enige verbazing. Bij mijn weten vindt in de praktijk gelijktijdige dan wel aansluitende behandeling vooral plaats bij politierechterzaken, terwijl bij de behandeling van een ontnemingszaak door een meervoudige kamer veelal wordt gekozen voor een afzonderlijke, op een later moment geplande zitting, al dan niet bij een daartoe belaste en gespecialiseerde ontnemingskamer. Bepaling 11.1, dat blijkens het opschrift – ‘Ontnemingen (mk-zaken)’ – juist is geschreven voor meervoudige ontnemingen, wijkt van die praktijk af. Nu is voor het door bepaling 11.1 gekozen uitgangspunt veel te zeggen,⁴³ maar het is toch – zeker nu een toelichting ontbreekt – enigszins duister welke betekenis aan bepaling 11.1 moet worden toegekend.

Bepalingen 11.2-11.4 regelen het één en ander over de schriftelijke voorbereiding in ontnemingszaken. Er worden (uniforme) termijnen voorgeschreven voor de uitwisseling van stukken, terwijl ook een (mogelijke) sanctie wordt genoemd bij overschrijding van die termijnen. Op grond van bepaling 11.4 ‘kan’ overschrijding ertoe leiden dat dat ‘de sector strafrecht van de rechtbank’ – bedoeld zal zijn: de zittingsrechter – geen kennis neemt van te laat ingediende stuk-

42 Ook de voorzitter is, bij meervoudige behandeling, niet degene die de definitieve beslissing mag nemen. De voorzitter kan voorafgaande aan de zitting alleen het voorlopige oordeel van het gerecht kenbaar maken. Zie onder andere HR 14 december 2010, *LJN* BM9118.

43 Vgl. M.J. Borgers, ‘Het procesrechtelijke raamwerk van de ontnemingsmaatregel’, in: M.J. Borgers & J. Rozie, *Voordeelsontneming. De procesrechtelijke invalshoek*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 71-79.

ken. Bij deze bepalingen kunnen twee vragen worden gesteld. Allereerst: hoe verhouden deze bepalingen zich tot artikel 511d lid 1 Sv, dat sinds 1 juli 2011 in de derde volzin bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over de schriftelijke voorbereiding?⁴⁴ Is er wel ruimte voor een rechtersregeling indien de wet voorziet in de mogelijkheid van gedelegeerde wetgeving? Men kan hier tot op zekere hoogte een parallel trekken met artikel 35 Rv, dat bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot – kort gezegd – de termijn voor proceshandelingen en het verloop van de rechtsvorderlijke procedure, als ook nadere regels ‘ter bevordering van de eenheid van de wijze van rechtspleging bij de verschillende gerechten’. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever artikel 35 Rv niet beschouwt als een beletsel voor het tot stand brengen van een rechtersregeling zoals het landelijk rolreglement, maar veeleer als een middel dat achter de hand wordt gehouden voor het geval dat de rechterlijke macht niet zelf tot een regeling zou komen.⁴⁵ Ten aanzien van de derde volzin van artikel 511d lid 1 Sv wordt in de parlementaire toelichting niet ingegaan op de mogelijkheid om door middel van een rechtersregeling te komen tot voorschriften omtrent de schriftelijke voorbereiding in ontnemingszaken. Ik zou niettemin willen aannemen dat dezelfde lijn kan worden gevolgd. Juist het feit dat met het landelijk strafprocesreglement een regeling ter zake is getroffen, vermindert de noodzaak om een algemene maatregel van bestuur tot stand te brengen.⁴⁶

De tweede vraag die rijst, is of het is toegelaten dat bepaling 11.4 voorziet in de mogelijkheid van een sanctie, in de vorm van het niet-kennisnemen van te laat ingediende stukken. Ook hier is een civielrechtelijk precedent aanwezig. De Hoge Raad heeft in een arrest uit 2005 uitgemaakt dat in een rolreglement niet kan worden bepaald welke sanctie wordt verbonden aan het niet tijdig overleggen van stukken, nu de wet daartoe niet de bevoegdheid geeft.⁴⁷ Anders ge-

44 Zie over deze nieuwe mogelijkheid nader M.J. Borgers & T. Kooijmans, ‘Verruiming, vereenvoudiging en verbetering? Het wetsvoorstel verruiming mogelijkheden voordeelontneming’, *DD* 2010, p. 261-264 en M.J. Borgers & T. Kooijmans, ‘Verruiming van de mogelijkheden tot voordeelsontneming: het vervolg’, *DD* 2010, p. 616-617.

45 *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 855, nr. 3, p. 114. Zie nader Teuben 2004, p. 95-96 en Giesen 2007, p. 34.

46 Enig initiatief op dit vlak is, bij mijn weten, door de minister ook nog niet genomen.

47 HR 14 januari 2005, *NJ* 2005, 481 m.nt. DA.

zegd: een dergelijke sanctiemogelijkheid moet een wettelijke grondslag kennen. Eenzelfde benadering ligt ook voor de hand in de strafvorderlijke context.⁴⁸ Artikel 511d Sv noch enige andere bepaling uit het Wetboek van Strafvordering regelt welke consequenties kunnen worden verbonden aan het niet in acht nemen van termijn. Niettemin zou het niet-kennisnemen van te laat ingediende stukken kunnen worden gezien als een bevoegdheid die impliciet besloten ligt in artikel 511d Sv. Een wettelijke regeling die wel een schriftelijke voorbereiding mogelijk maakt, maar niet zou toelaten dat enkele spelregels worden gehanteerd, dient immers geen redelijk doel. Men dient evenwel voor ogen te houden dat een verder strekkende sanctie, bijvoorbeeld het ontzeggen van de nalatige partij om ter terechtzitting de vordering of het – bij pleidooi te voeren – verweer (nader) te onderbouwen, in strijd moet worden geacht met artikel 511d lid 1 *juncto* 311 Sv en artikel 6 EVRM.⁴⁹ In zoverre dient bepaling 11.4 van het landelijk strafprocesreglement beperkt te worden opgevat; het gaat uitsluitend om het weigeren kennis te nemen van het te laat ingediende stuk, niet om het weigeren kennis te nemen van de mondelinge onderbouwing van de vordering of het verweer.

8 Tot slot

In het vorenstaande is de juridische status van het landelijk strafprocesreglement verkend. Tevens zijn enkele onderdelen van dat reglement aan een kritische analyse onderworpen. Daardoor zou wellicht de indruk kunnen ontstaan dat ik zonder meer afwijzend tegenover dit reglement sta. Dat is echter niet het geval. Met het bevorderen van uniforme werkprocessen is niets mis, ook niet indien dat vooral in de sleutel staat van een efficiënte afdoening van strafzaken. Het tot stand brengen van een landelijke regeling is ook te verkiezen boven vormen van lokale en/of informele normering, vanwege het gebrek aan transparantie dat daar nogal al eens aan is verbonden en omdat de rechtseenheid bij een landelijke regeling is gebaat. Door te streven naar een vorm waarin de inhoud kan worden aangemerkt als recht in de zin van artikel 79 Wet RO, is niet alleen beoogd het reglement bindend te maken, maar kunnen de verschillende bepalingen – door de zittingsrechter en onder omstandigheden de hogere rechter – ook expliciet worden getoetst aan de relevante voorschriften van het

⁴⁸ Vgl. ook Vellinga-Schootstra 2007, p. 503-504.

⁴⁹ Zie nader Borgers & Kooijmans 2010, p. 263.

Wetboek van Strafvordering en het EVRM. Ook dat is een positief te waarderen gegeven.

Tegelijkertijd is gebleken dat er enkele belangrijke aandachtspunten zijn, die ook duidelijk maken dat het landelijk strafprocesreglement op onderdelen bijstelling, aanscherping of nadere afbakening behoeft. Scherp in het oog moet worden gehouden dat het primaat ligt bij de wet en het EVRM, daaraan kan het landelijk strafprocesreglement nimmer afdoen. Het is zaak dat de diverse bepalingen uit het landelijk strafprocesreglement daarop zijn afgestemd, zodat de hardheidsclausule niet structureel van stal behoeft te worden gehaald om strijd met de wet of het EVRM te voorkomen, maar echt voor de onvoorziene, bijzondere omstandigheden blijft weggelegd. Daarbij kan nog als aandachtspunt worden genoemd dat een toelichting op het landelijk strafprocesreglement niet zou misstaan, omdat thans bepaalde keuzes – bijvoorbeeld voor het in het leven roepen van een centrale beoordelaar of de keuze voor een gelijktijdige behandeling van meervoudige ontnemingszaken – niet goed kunnen worden geïd.